



Anuario Internacional CIDOB 2005 edición 2006

Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales 2005

Veinte años después...

Vitor Martins,
Consejo Directivo Instituto de Estudos
Estratégicos e Internacionais (IEEI)
Ex Secretario de Estado de Asuntos Europeos
(1985-1995)

Veinte años después es más fácil entender el extraordinario salto adelante que la adhesión a la Unión Europea representó para Portugal. Un salto que permitió al país alcanzar un nivel político, económico y social superior. En el plano político, la integración europea se tradujo sin duda en el reencuentro de Portugal con Europa, basando ahí su devenir geoestratégico. Significó también la consolidación del régimen democrático y de los valores civilizacionales en los que se apoyan las democracias europeas. Después del 25 de abril de 1974, fecha de la caída del régimen antidemocrático que había prevalecido durante cuatros largas décadas, la fecha del 1 de enero de 1986 representó para los portugueses la garantía de que el rumbo de libertad y democracia era irreversible. A veces se subestima el impacto de nuestra opción europea en la estructuración y consolidación de las instituciones democráticas y, sobre todo, en el refuerzo de la autoestima y de la confianza en las capacidades del país. Es lo que expresa de forma elocuente el eslogan lanzado, hace más de veinte años, por Mário Soares, “Europa está con nosotros”.

Un nuevo concepto de ciudadanía empezó desde entonces a ser entendido por los portugueses. Desde luego como referente (*benchmarking*) de los derechos que constituyen el estándar europeo. Y también por la asimilación de un estatuto diferente –material y psicológicamente diferente– para los portugueses emigrados en Europa y en el mundo. Se trata de más de

cuatro millones de personas, o sea, el 40% de la población residente en Portugal. El refuerzo de la confianza y de los lazos de identidad en la diáspora portuguesa es un aspecto notable de la adhesión de Portugal a las Comunidades Europeas. Quizás se puede decir que, en un primer momento, ¡fue a nuestros emigrantes a los que más ilusión hizo nuestra adhesión!

Desde el punto de vista económico, la integración europea trajo consigo varias buenas noticias, entre las cuales destacan la concurrencia, la modernización de las infraestructuras y la inversión directa extranjera. Portugal se benefició de una experiencia muy positiva que fue la participación en la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), una verdadera escuela de integración económica que nos ayudó a preparar el desafío europeo. No obstante, sigo considerando que la consagración efectiva del concepto de competición en mercado abierto sólo se produjo con la adhesión a las Comunidades Europeas, sobre todo teniendo en cuenta que la economía portuguesa había vivido bajo un paradigma proteccionista, del que fueron marco el condicionamiento industrial, el control administrativo del comercio exterior, los monopolios del Estado y la reserva de los mercados coloniales.

Aún más conocido es el impacto de la integración europea en la extraordinaria modernización de las infraestructuras, cuyo ejemplo, más visible y emblemático, es la red de autopistas, que en 1986 era prácticamente inexistente (apenas algo más de medio centenar de kilómetros en esas fechas) y que hoy cubre integralmente todos los destinos de nuestro país. Los puertos, aeropuertos, la red eléctrica, las presas, el saneamiento básico e incluso las instalaciones de los sistemas educativos y deportivos también se beneficiaron considerablemente de los apoyos financieros de las Comunidades Europeas, principalmente de los fondos estructurales y, más tarde, del Fondo de Cohesión. A esos apoyos se unió el PEDIP (*Programa Específico para o Desenvolvimento da Indústria Portuguesa*), un programa de apoyo a la modernización de la industria nacional que constituyó una marca específica portuguesa.

El crecimiento exponencial de la inversión directa extranjera (se quintuplicó en los primeros cinco años después de la adhesión) constituyó uno de los efectos más positivos de la adhesión. Estas inversiones trajeron mercados, tecnologías, gestión, y produjeron también significativos efectos indirectos además del consecuente efecto-demostración. Es en esta estela, por ejemplo, que el sector del automóvil alcanza el liderazgo de las exportaciones portuguesas. De esta manera se hizo posible que nuestro país pudiese pasar delante de Grecia en el indicador del PIB per capita, un año después de la adhesión, y hubiese pasado de un nivel del 53%, relativamente en la media comunitaria, a cerca del 73%, quince años después. Años recientes de estancamiento económico llevaron a una divergencia que hizo retroceder nuestra posición hacia un nivel próximo al 70%.



La adhesión tuvo, naturalmente, un impacto considerable en nuestro ordenamiento jurídico por la absorción del derecho comunitario, primario y derivado. Tuvo también impacto en la Administración pública, aspecto menos evidenciado por ser menos mediatizado. La integración europea fue un desafío para la Administración del Estado, que tenía que dar respuesta a las exigencias de una participación plena en las instituciones comunitarias, especialmente en el Consejo de Ministros. Se trataba de defender el interés nacional en estas instancias, pero se trataba también de contribuir activamente en la definición del interés común y en la definición de las decisiones comunitarias que lo salvaguardaban. Hacer coincidir el interés nacional con un interés común era, de hecho, el gran desafío que se presentaba a nuestros representantes. Cabe decir que la Administración pública salió bien de este desafío, principalmente en los primeros años. No fue por casualidad, ni por exceso de gentileza, que además no encaja con su estilo, que Jacques Delors clasificó Portugal, al principio de los años noventa, como un “buen alumno” de Europa. Ese fue un atestado de credibilidad conquistada con la adhesión a las Comunidades Europeas.

La política exterior portuguesa ganó una nueva dimensión multilateral. La Representación Permanente portuguesa junto a las Comunidades Europeas pasó a ser uno de los centros más relevantes, sino incluso el más relevante, de nuestra representación exterior. Pero también la diplomacia bilateral ganó una nueva dimensión. Y, si inicialmente se tuvo la percepción de que la integración europea podía atrofiar la diplomacia bilateral, sobre todo en el marco europeo, rápidamente se comprendió que, al contrario, nuestra representación exterior en su totalidad había salido reforzada en su objetivo y en su misión. La influencia de Portugal en la escena internacional se vio incrementada gracias a la adhesión, y existen pruebas concretas de esto. El caso de Timor-Leste, que llevó a la emergencia de este nuevo Estado, puede ser considerada uno de los ejemplos más elocuentes. También las relaciones con los países de lengua portuguesa salieron reforzadas y valorizadas. Portugal llegó a ser, a finales de los años noventa, el primer inversor extranjero en Brasil. Se firmaron los acuerdos CEE-Brasil y CEE-Macao, y no por casualidad, durante la presidencia portuguesa de 1992 y, en esa misma presidencia, se promovió el primer encuentro CEE-MERCOSUR (Mercado Común del Sur).

Pero aun así, en el punto más álgido del impacto que tuvo la integración de Portugal en las Comunidades Europeas, sitúo, sin duda, las relaciones con España. Un cambio histórico se operó en 1986 en las relaciones entre los dos países ibéricos. El tema es tan vasto y des-

afiante que es imposible enunciarlo en breves párrafos y seguramente necesitará una profundización posterior. De pronto, Portugal y España se encontraron no sólo como competidores, sino también como socios. Saliendo del antagonismo ancestral (aunque, a veces, aún difuso e infundado) pasaron a un diálogo permanente en busca de convergencias y sinergias. La “cortina de desconfianza” cayó y la relación, que era históricamente frágil, se volvió intensa y fructífera.

España se convirtió en uno de nuestros mayores clientes y suministradores (antes de la adhesión no aparecía ni siquiera en los cinco primeros lugares). Portugueses y españoles descubrieron en aquella ocasión (y ése fue el mayor descubrimiento desde el descubrimiento de los nuevos mundos que ambos protagonizaron) que 50 millones de europeos en la península Ibérica proporcionaban un mercado integrado con un potencial de valor creciente. El mercado portugués, por sí solo, pasó a representar más para la exportación de España que toda América Latina. Portugal, hiperdependiente de los mercados inglés, francés y alemán, encontró en España el espacio de crecimiento para sus exportaciones. El comercio Portugal-España después de la adhesión tradujo claramente el fenómeno de creación de comercio (*trade-creation*) y de diversificación del comercio (*trade-diversion*) de que la teoría de la integración económica da cuenta. Los intercambios entre los dos países ibéricos se beneficiaron intensamente de ambos, sobre todo de la creación de comercio.

En los días de Semana Santa en que estoy escribiendo este artículo, Lisboa está llena de turistas españoles, ¡un fenómeno impensable hace dos o tres décadas! Se descubrieron complementariedades sinérgicas y, hasta en el plano cultural, la comunicación ibérica se volvió fluida y desacomplejada. Nunca antes se habían leído tantos escritores portugueses en España y lo mismo sucede con los escritores españoles en Portugal. Se está viviendo esa relación intensa sin cualquier dilución de identidades que, hace unos años, aquí aún se consideraba uno de los fantasmas lusófonos.

Uno de los aspectos más relevantes en la integración de los dos países ibéricos, ocurrió precisamente en la mesa de las negociaciones en el seno de la Unión Europea. No se puede hablar de una convergencia mimética de los dos países. Se pueden identificar divergencias significativas en varias áreas de la integración europea. La verdad es que, en múltiples temas críticos, la convergencia y la concertación estratégica de España y Portugal resultó decisiva para alcanzar acuerdos en Bruselas, principalmente a nivel del Consejo de Ministros y del Consejo Europeo. En este último, Felipe González y Aníbal Cavaco Silva protagonizaron durante una década una intensa y fructuosa concertación respecto al proceso de construcción europea.

Ésa fue, además, una década prodigiosa para la profundización de la integración europea, con el Acta Única Europea que lanzó el gran mercado único y, seguidamente, con el Tratado de Maastricht, que con-

sagró la Unión Económica y Monetaria y el embrión de la política exterior común. Al mismo tiempo se fue definiendo Schengen, que permitió que, en 1993, arrancara en siete países de la UE la libre circulación de las personas. España y Portugal estuvieron siempre, durante esa década, en primera línea de las decisiones. Muchos momentos de negociación de los últimos veinte años confirman esa intensa concertación de los dos países. Fue gracias a esa concertación ibérica que el concepto de cohesión económica y social se transformó en el “pilar de la construcción europea”, según la definición de Jacques Delors.

En ese combate contra las tesis minimalistas y mercantilistas protagonizadas por algunos estados miembros, Portugal y España estuvieron siempre del mismo lado, combinando la fuerza de sus argumentaciones y de sus especificidades. El Fondo de Cohesión nació en la Cumbre de Lisboa de 1992, una propuesta portuque-

sa profundamente concertada con España. Cuando Portugal propuso, en la Cumbre de Rodas de 1988, una iniciativa de apoyo específico a las regiones ultraperiféricas, fue de España de donde vino el principal apoyo.

Las relaciones de la UE con el Mediterráneo y con América Latina se reforzaron de manera decisiva con la adhesión de Portugal y España. Dicho refuerzo se materializó en acuerdos de tercera generación con muchos estados de estas regiones. Con España y Portugal se reforzó la dimensión exterior de la integración europea. La adhesión de los dos países fue uno de los factores que impulsaron la extraordinaria ampliación de la integración europea en los últimos veinte años. Jacques Delors dijo un día que Portugal y España actuaban en la Unión Europea como si hubiesen participado en la construcción europea desde su fundación. No se puede encontrar un testimonio más elocuente.

